

Colloque SFER : Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Contribution à la session : «Trajectoire des politiques publiques en faveur de l'agroécologie en Amérique Latine et Caraïbe ».

Trajectoire de l'introduction des dimensions environnementales dans les politiques agricoles au Costa Rica

La loi d'appui à l'agriculture biologique : continuités, ruptures ?

(Résumé étendu)

Muriel Bonin, Fernando Saenz-Segura**, Jean-François Le Coq****

*Muriel Bonin, Chercheure, Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) – UMR Tetis, TA C-91 / MTD, Maison de la Télédétection, 500 rue Jean-François Breton, 34398 Montpellier, Cedex 5, France, téléphone : 04 67 55 86 20, courriel : muriel.bonin@cirad.fr

**Fernando Saenz Segura: Professeur, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad nacional de Costa Rica (UNA), aptado 739-3000 Heredia, Costa Rica, téléphone : (506) 25.62.43.27

***Jean-François Le Coq, Chercheur, Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) – UMR ART-Dev, et Chercheur associé au Centre international d'agriculture tropical (CIAT), Département analyse des décisions et politiques (DAPA), Cali, Colombie, France, téléphone : (506) 22 63 45 50, courriel : jflecoq@cirad.fr

Cette communication présente la trajectoire d'émergence puis de mise en oeuvre de politiques et d'instruments de politique en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Costa Rica. Nous analysons les continuités et ruptures, inflexions liées à la loi d'appui à l'agriculture biologique de 2007.

Le cadre théorique et les grilles d'analyse utilisées intègrent à la fois des approches en science politique et des grilles de lecture spécifiques à l'agroécologie en Amérique Latine : Palier et Surel (2005) proposent d'analyser conjointement le poids des idées, des intérêts, et des institutions (les 3 « I ») sur la genèse, l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques publiques. Toledo (2012), dans son analyse de l'agroécologie en Amérique Latine, met en évidence l'opposition entre modèle agroécologique (caractérisé notamment par les petites exploitations, les productions diversifiées, l'adéquation avec les processus naturels) et modèle agroindustriel (grandes propriétés, production spécialisée, contrôle et domination des processus naturels).

Une révision d'information secondaire a été réalisée à partir d'une sélection de 31 documents (lois, règlements, documents de projets, bulletins techniques...). Une série d'entretien (7) a été conduite auprès d'acteurs clés (Ministère de l'Agriculture, mouvements sociaux, agences de certification et secteur académique) en utilisant un guide d'entretien commun divisé en plusieurs parties :1) les définitions et conceptions de l'agriculture biologique et de l'agroécologie 2) la participation dans le processus de formulation et de conceptions politiques publiques 3) l'application et l'évaluation de ces politiques.

Les résultats sont présentés ici en suivant la trajectoire des politiques publiques agricoles et l'émergence de politiques d'appui à l'agroécologie et à l'agriculture biologique.

Le Costa Rica a connu une transition d'une structure productive d'autoconsommation et commercialisation des excédents à un système agro-exportateur, principalement dépendant de l'exportation de café, banane, viande et sucre. Ce système agro-exportateur, notamment lié au la banane, a commencé à assoir les structures capitalistes dans le pays. Des systèmes de monoculture orientés vers l'exportation de banane en zone de plaine et de café dans la vallée Centrale sont alors mis en place. Cette période libérale, de 1821 (indépendance), jusqu'en 1948 (guerre civile) se caractérise par une économie ouverte et basée sur la production primaire, dont l'objectif était la génération de devises. Au cours de cette période, les ressources naturelles sont considérées comme abondantes et inépuisables.

De 1949 à 1980, le pays passe d'un modèle d'économie ouverte à une industrialisation pour la substitution des importations et une forte intervention de l'Etat. Le système éducatif et de santé publique ont été modernisés. Durant cette période, le secteur agricole doit fournir les aliments nécessaires à une classe moyenne urbaine croissante. La frontière agricole s'est étendue et le pays a connu une déforestation marquée. Les systèmes de production des principales cultures se sont développés selon le paradigme de la révolution verte, avec un usage intensif de produits chimiques. Les ressources en eau et les sols ont subi pollution et dégradation au cours de cette période.

A partir de 1980, un changement total de paradigme sur le rôle de l'Etat dans l'économie est observé. La crise de la dette externe et l'instabilité économique consécutive ont conduit le pays à adopter les programmes d'ajustements structurels conçus par les organisations internationales (Banque Mondiale, Fond Monétaire International). Ces politiques d'ajustement structurels ont induit des changements profonds dans le secteur agricole : les systèmes de commercialisation, crédit, assurance étatiques qui appuyaient essentiellement la petite agriculture ont été en grande partie démantelés. Une production agricole pour l'exportation selon une logique d'agro-négoce (café, banane, ananas) s'est développée. C'est également lors de cette période que le Costa Rica a fait le pari de la conservation et du développement durable. Ce pari a été fortement influencé par la préoccupation environnementale au niveau international qui s'est traduite par une série de travaux scientifiques et de sommet internationaux (Commission Brundtland, Sommet de Rio, Kyoto, etc). Le Programme National d'Agriculture Biologique (PNAO) a été créé en 1994 ; la loi organique de l'environnement en 1995 ; la loi de conservation des sols en 1998 ; la loi forestière en 1996 débouchant sur l'instauration du programme de Paiements pour Services Environnementaux.

Jusqu'aux années 2003 environ, le secteur agricole était quasiment absent des principales politiques publiques à dimension environnementale. Le paradigme dominant était celui de l'agro-exportation. D'autres actions liées à l'utilisation de fertilisants non chimiques, à l'agriculture biologique, aux certifications et labels répondaient plus à des initiatives internationales publiques/privées qu'à des politiques nationales de l'Etat. L'objectif était de positionner les produits agricoles sur le marché international et de donner au pays une image de « pays vert » (Chaves Moreira & Saenz Segura, 2014). Ces changements dans les politiques publiques du pays ont engendré une série de tensions au sein du secteur agricole entre le secteur agro-exportateur et la « petite agriculture » qui a perdu le soutien de l'Etat. Des tensions apparaissent également entre le secteur agricole et le secteur environnemental ; l'agriculture étant accusée de dégradation environnementale. Le secteur agricole est arrivé tardivement sur l'agenda environnemental et a eu une faible incidence politique pour la formulation et l'application de nouvelles politiques publiques (Le Coq *et al.*, 2010).

C'est au cours de cette dernière période qu'apparaissent les préoccupations agro-environnementales, ainsi que différents mouvements sociaux qui progressivement sont à l'origine de l'agroécologie et de l'agriculture biologique comme pratiques culturelles, activité commerciale mais aussi mouvement social. Les premières expériences d'agriculture

biologique apparaissent au Costa Rica dans le canton de Zarcero dans la fin des années 80, en réaction à l'usage excessif de pesticides en production horticole. A partir de cette préoccupation de base sociale, l'aide de l'agence japonaise de coopération a été sollicitée et a abouti à la mise en place d'actions de recherche, de transfert technique et de sensibilisation à l'agriculture biologique (IBS, 2013). En 1988, le réseau « COPROALDE » a également été créé avec une logique de mouvement social qui défend une vision intégrée de l'agriculture en opposition au paradigme de l'agro-négoce.

A partir des années 2000, une série d'évènements internationaux et nationaux ont favorisé l'agenda agro-écologique. L'agenda international intégrait de plus en plus la question du changement climatique et les certifications socio-environnementales se développaient pour garantir l'accès à des marchés spécialisés dynamiques. A partir de 2003, une meilleure intégration entre les secteurs environnemental et agricole s'est mise en place avec l'application d'un agenda de coopération commun entre le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Environnement qui aboutit à l'Agenda Agro-environnemental. Au niveau régional centroaméricain, la « Estrategia Regional Agroambiental y de Salud » (ERAS) a constitué le premier effort pour relier agriculture, forêt, environnement et santé publique qui avait comme paradigme le combat de la pauvreté grâce à des politiques intégrées en faveur de l'agro-exportation. Ce type de politiques avait pour origine des politiques internationales qui étaient inspirées par le « Consensus de Washington » qui voyait l'agro-exportation comme moteur du développement des territoires ruraux. La seule différence est qu'à partir des années 2000, le pays cherche à donner une image « verte » au modèle agroexportateur. C'est dans ce contexte que la loi N°8408 a été adoptée et a été à l'origine du « Programa de Fomento de la Produccion Agropecuaria Sostenible » (PFPAS, programme d'appui à la production agricole durable) à partir de 2005, objet d'un prêt entre l'Etat du Costa Rica et la BID (Banco Interamericano de Desarrollo) pour l'introduction de technologies et systèmes de production innovants et durables. Ces politiques nationales ont été mises en place dans un contexte centro-américain favorable avec le lancement la Politique Agricole Centro-Américaine (PACA 2008-2017) qui visait à impulser un agenda de compétitivité et de développement, avec certaines préoccupations environnementales et de conservation. Par ailleurs, le gouvernement a adopté l'initiative « Paz con la Naturaleza » et la déclaration nationale de neutralité carbone pour 2022, ainsi que diverses initiatives comme la valorisation des services environnementaux, les NAMAS (Nationally Appropriate Mitigation Actions) pour le café et l'élevage, la stratégie face au changement climatique, la programme « Bandera Azul Ecologica », le « Plan National de Gastronomía Saludable y Sostenible » et la REDD+ (Alonso-Ubieta *et al.*, 2011).

En parallèle entre les années 2000 et 2006, deux organisations importantes d'appui à l'agriculture biologique ont été consolidées avec l'appui de l'ONG HIVOS : MAOCO (Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense) et ANAO (Asociación Nacional de Agricultura Orgánica). Le Programme National d'Agriculture Biologique (PNAO), rattaché au Ministère de l'Agriculture devient actif et dynamique à partir de 1999.

L'année 2006 est marquée par le processus de négociation et de signature du traité de libre échange entre l'Amérique Centrale et les Etats-Unis. Le traité impliquait, entre autres, la consolidation et la globalisation de l'agriculture agroexportatrice. Une lutte contre ce traité a été organisée par les organisations paysannes, les petits agriculteurs et les environnementalistes, au sein desquels on pouvait compter les groupes de producteurs d'agriculture biologique et agro-environnementaux. Dans le cas du Costa Rica, l'Assemblée Législative a mis trois ans à adopter ce traité, face à de dures négociations et luttes entre acteurs sociaux. C'est dans ce contexte de lutte contre ce traité et après de longs débats à l'Assemblée Législative, que MAOCO et le PNAO ont obtenu l'approbation de la loi N°8591 d'appui à l'Agriculture Biologique au Costa Rica. Le contenu final de la loi est très différent

de la proposition initiale d'un député, après plusieurs années de bras de fer et de négociations avec des points de désaccord (par exemple sur l'autorisation ou non des OGM dans l'agriculture biologique). Cette approbation a été considérée comme une victoire des mouvements sociaux en matière d'incidence politique.

La loi N°8591 prévoit des actions relatives à la certification des produits, la promotion de l'agriculture biologique sur le marché intérieur et à l'exportation, des incitations économiques (reconnaissance pour bénéfices environnementaux pour l'agriculture biologique / Reconocimiento de Beneficios Ambientales Orgánicos, RBAO) et un renforcement institutionnel avec la création d'une unité d'exécution de la loi (un département dédié à l'agriculture biologique au sein du Ministère de l'Agriculture).

Les mouvements sociaux alors unis, ont obtenu l'adoption d'une loi qui favorise l'agriculture biologique pour le marché interne. Cependant, des divergences sont apparues ensuite et des actions fragmentées et peu coordonnées avec le gouvernement ont pénalisé l'application effective de la loi. Les principaux mouvements sociaux de l'agriculture biologique et de l'agroécologie, unis pour la défense de la loi, se sont progressivement éloignés en raison notamment de conceptions différentes de l'agroécologie : COPROALDE prône une vision intégrée, à la fois au niveau des exploitations agricoles et des territoires ruraux, en associant les dimensions culturelles, sociales, économiques et environnementales ; ils sont assez critiques sur l'agriculture biologique qu'ils considèrent comme étant trop réduite à la substitution d'intrants chimiques par des intrants biologiques. MAOCO regroupe agriculture biologique et agroécologie dans une stratégie d'union des forces du mouvement social en vue d'une incidence politique au niveau national. La création d'un département spécifique du MAG, dédié à l'agriculture biologique était prévue dans la loi N°8591 d'appui à l'Agriculture Biologique. Mais n'ayant pas été créé, les instruments de politique prévus par la loi sont mis en œuvre par le département « Développement durable » du MAG. Le budget prévu dans la loi pour le RBAO est réparti entre RBA et RBAO, au bénéfice du premier qui soutient des pratiques dites « durables » mais pas certifiées en agriculture biologique, ce que regrettent les producteurs en agriculture biologique de MAOCO. Le MAG, comme la majorité du secteur agricole du Costa Rica, reste dominé par des acteurs qui défendent une agriculture conventionnelle (monoculture et usage massif de produits phytosanitaires). L'agriculture biologique garde l'image d'une production marginale et ne pouvant pas répondre aux enjeux de sécurité alimentaire du pays, ce qui justifie le peu de moyens qui lui sont dédiés. Ainsi, les mouvements sociaux ont réussi à définir une loi et des instruments de politiques publiques pouvant renforcer l'agriculture biologique. Cependant, l'application effective des différents instruments de politique prévus dans la loi n'a pas été défendue par un contre-pouvoir affirmé face à l'agriculture conventionnelle.

Des inflexions des trajectoires antérieures des politiques agricoles sont observées du fait des actions des mouvements sociaux de l'agroécologie et de l'agriculture biologique, appuyées par agents des services du MAG, qui ont abouti à la promulgation de la loi d'appui à l'agriculture biologique en 2007 et à la définition d'instruments d'appui à la production en agriculture biologique pour le marché interne. Cependant, les lacunes dans l'application effective de la loi se situent en continuité des trajectoires antérieures : instruments incitatifs (RBAO) pour l'agriculture biologique conçus comme une déclinaison d'instruments dédiés à l'appui à l'agriculture durable (RBA) ; inertie des institutions existantes (non création du département agriculture biologique du MAG). Ces continuités sont liées à la faiblesse des « ressources » de la coalition d'acteurs autour de l'agroécologie face aux coalitions dominantes pour la défense de l'agriculture conventionnelle et l'agriculture « durable ». Par ailleurs, des divergences cognitives, sur les « Idées » (des 3I, Palier & Surel, 2005) restent difficiles à dépasser entre les mouvements sociaux promoteurs de l'agroécologie, de l'agriculture biologique, des agents ministériels qui font la promotion de l'agriculture

« durable » et ceux qui pratiquent et défendent l'agriculture conventionnelle.

Nous pouvons également tirer quelques enseignements théoriques et méthodologiques de cette étude : l'analyse des « Idées » autour de agroécologie et agriculture biologique au Costa Rica nous montre que l'opposition entre modèle agroécologique et agroindustriel proposé par Toledo (2012) semble opérationnel empiriquement : dans les entretiens que nous avons conduit, les défenseurs de l'agroécologie se positionnent bien en opposition à un modèle agroindustriel. Cependant, cette vision dichotomique est réductrice dans la mesure où il existe un gradient de différents types de modèles de production, selon différents critères techniques et sociaux. Au fil de l'étude, les « 3I » nous permettent d'éclairer les succès et les limites de l'émergence de l'agriculture biologique et de l'agroécologie dans des politiques publiques : importance des Idées (différentes manières de considérer l'agriculture biologique et l'agroécologie selon les acteurs), des Intérêts (dominants à défendre l'agriculture conventionnelle en place) et des Institutions (inertie interne au sein du Ministère de l'Agriculture et non création d'un département dédié spécifiquement à l'agriculture biologique).

Références citées

Alonso-Ubieta S., Saenz-Segura, F., Le Coq, J. F. (2011). Evolución y práctica de las Políticas Públicas Ambientales y Agrícolas en Costa Rica : Una revisión de 1910 al 2008. (No. 2011-7). Montpellier.

Chaves Moreira, J. M., y Sáenz Segura, F. (2014). La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense : evolución y efectos sobre el desarrollo del sector.

IBS Soluciones Verdes. (2013). Estudio sobre el entorno nacional de la agricultura orgánica en Costa Rica. Retrieved from http://www.mag.go.cr/biblioteca_virtual/bibliotecavirtual/prog-nac-agric-org-entorno.pdf

Le Coq, J.F., Alonso-Ubieta, S., Saenz-Segura F., Pesche, D. (2010). Mitigation of climate change and agricultural/environmental policies: The Costa Rican paradox. In 117 th European Association of Agricultural Economists Symposium (EAAE), Seminar "Climate Change, Food Security and Resilience of Food and Agricultural Systems in Developing Countries: Mitigation and Adaptation Options" (p. 33). Hohenheim.

Palier B., Surel Y., 2005. Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, 2005/1, pp.7-32

Toledo, V. M. (2012). La agroecología en Latinoamérica: tres revoluciones, una misma transformación. *Agroecología*, (6), 37-46. Retrieved from <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2056/servlet/articulo?codigo=4116060&info=resumen&idioma=ENG>